

## 개성공업지구 개발의 의의와 미래전략

KICEM



변상욱 개성공업지구지원재단 경협기반사업팀장, gut11@hanmail.net

### I. 서론

남북교류는 1987년 북방정책으로 시작된 이후 2010년 이전까지는 지속적으로 확대되고 있었으나, 2010년 5.24 조치로 개성공업지구를 제외한 남북교류는 전면 금지되었으며, 2016년 2월에는 개성공업지구를 전면 중단하여 30여 년간의 남북교류는 완전 중단되었으며, 이후 남북관계는 더욱 악화되었다. 그러나 2018년 초 북한의 평창올림픽 참여와 4.27 남북정상회담 및 6.12 북미정상회담으로 남북관계는 극적으로 개선되었고 이어서 스포츠, 문화 분야 등 부분적으로 남북교류가 재개되었으며, 남북경협 재개에 대한 기대가 커지고 있다. 남북경협은 남북간의 관계개선과 북한 경제개발의 촉진만이 아니라, 저성장상태의 국내경제의 성장동력으로 작용하고, 특히 건설산업에는 큰 기회로 여겨지고 있다. 이렇듯 남북교류 재개에 따른 북한개발은 큰 기회이지만, 동시에 많은 난관도 있을 것으로 예상된다. 성공적인 북한 개발을 위해서 가장 대표적인 경협사업인 개성공업지구 개발의 성과와 한계를 분석하고 이에 따른 북한개발 방향을 검토하고자 한다.

### II. 본론

#### 1. 남북경협과 건설협력사업

남북교류경협은 1987년 노태우 대통령 당시 추진한 '북방정책'에 의해 시작되었으며, 공식적으로는 1991년 남북기본합의서가 체결된 이후 본격화되었다. 남북기본합의서 체결이전에도 이미 56여개 기업이 남북교역에 참여하고 있었던 것으로 알려져 있다. 많은 남북경협사업이 공장건축 등 건설협력사업을 포

함하고 있었으며, 이에 따라 많은 건설협력사업이 진행되었다. 대표적인 건설협력사업은 1994년 1차 북핵위기에서 비롯된 경수로지원사업(KEDO)이라고 할 수 있다. 경수로 지원사업은 북한의 흑연감속형 원자로를 폐기하는 대신 신포지역에 1000만 kW경수로 2기를 건설하여 전력을 공급하는 사업으로 계획 규모가 40억 달러에 달하였다. 1995년에는 대우가 남포 섬유공장을 건설 하였으며, 1998년에는 태창에서 금강산에 샘플공장을 건설하기도 하였다.

경협사업 이외에도 평양에 봉수교회재건축, 현대그룹의 류경정주영 체육관 건설, 평양과학기술대학교, 금강산 신계사 복원공사, 개성의 영통사 복원공사, 평양 라이온스 안과병원 건축, 금강산 이산가족 면회소 등 사회문화 교류사업과 관련한 건설협력사업의 사례가 많이 있다.

이러한 사례들 중 남북경제협력과 관련된 가장 대표적 건설협력사업은 금강산 관광과 개성공업지구 개발사업이다. 금강산 관광은 1998년 관광을 시작한 이후 크루즈 접안을 위한 선착장, 공연장, 호텔, 휴게시설, 골프장 등 관광과 관련된 많은 시설을 건설하였다.

남북교류와 관련하여 많은 건설협력사업이 진행되어 현재 북한지역에 설계 경험이 있는 건축 사무소와 건설사는 상당수에 이르고 있으나, 이러한 경험들이 공유되지 못하고 있다. 향후 축적된 경험을 체계적인 사용하는 방안의 논의도 필요하다고 생각된다.

#### 2. 개성공업지구의 개발개요와 현황

1998년 현대그룹의 정주영 명예회장이 소떼와 함께 판문점을 통하여 방북하여 개성공업지구 개발을 합의하였으며, 2000

년 6.15 정상회담시 정부 간 합의 후 본격적인 개발이 추진되었다. 개성공업지구의 개발목표는 남한의 자본과 기술, 북한의 인력과 자원을 결합하여 국제적으로 경쟁력 있는 공업지구 개발이며 단순히 산업단지가 아닌 무역, 관광, 물류 등의 복합적인 기능을 가진 경제특구 성격의 도시로 개발하는 것이었다. 위치는 개성시 봉동리, 동창리 일대이며, 규모는 66km<sup>2</sup>(2000만 평)으로 계획되었다. 개발계획의 66km<sup>2</sup>는 개성시 400만평이 포함된 면적이다.

표 1. 개성공업지구 단계별개발계획

구분	계	공장구역	생활구역	상업구역	관광구역
1단계	100만평	100만평			
2단계	250만평	150만평	30만평	20만평	50만평
3단계	550만평	350만평	70만평	30만평	100만평
계	900만평	600만평	100만평	50만평	150만평

※ 개성시 400만평 포함시 1,300만평(확장구역 700만평)

3단계까지 개발시 계획인구는 50만명(취업자 35만명, 피부양가족 15만명)이며, 입주기업은 2000개 (1단계 300개, 2단계 700개, 3단계 1000개), 총 생산액은 연간 200억 달러가 목표였다.

현재 개성공업지구는 1단계 100만평만 개발된 상태이며 공정 필지 200개 중 91개 필지에 공장이 입주하여, 필지기준 입주율은 약 45.5%이다. 1개 필지에 여러개의 기업이 입주한 경우도 있어 2015년말 기준 입주기업은 125개이다.

개성공업지구는 2004년 12월 리빙아트 공장에서 첫 제품을 생산하였으며, 2015년에는 생산액이 약 1535천 달러였고, 북한 근로자는 125개 기업에서 2015년 약 5만 4천명을 고용하고 있었다.

기반시설은 북한의 시설을 전혀 이용할 수 없었으므로 공업지구 운영을 위하여 용수공급시설(정배수장, 취수장, 용수관로), 폐수처리시설, 폐기물 처리시설(매립장, 소각장) 등을 국내

표 2. 생산액, 북한근로자, 입주기업 수



기준에 준하여 건설하였다. 또한 사무공간, 숙소, 식당, 운동시설, 각종 편의시설 및 지원시설도 북한시설이용이 불가하였으므로 개성공업지구 관리위원회 청사(개성공업지구 종합지원센터), 직원숙소, 편의점, 병원, 소방서, 기술교육센터 등도 건설하였다. 또한 24개월 미만의 영유아를 기르는 북한 여성 노동자를 위하여 200명 수용규모의 탁아소도 건설하였으나 2015년 당시 약 600여 명이 수용되어 추가로 탁아소 건설을 추진 중 개성공단 잠정중단으로 사업이 보류되었다. 개성공업지구는 2010년 5.24 조치시 기존 기업 운영은 허용되었으나, 추가 투자와, 기존 기업 외 기업의 입주가 허용되지 않았으나 생산액이 3억 2천만 달러에서 5억 천만 달러로 생산액이 20%이상 성장하여 자생력이 있었던 것으로 생각된다.

### 3. 개성공업지구의 성과와 한계

#### 3.1 개성공업지구개발의 성과

개성공업지구는 운영기간동안 많은 어려움이 있었으나, 대규모 인력의 고용과 지속적인 생산량 증가 등을 고려하면 상당한 성과가 있었다고 생각된다. 개성공업지구는 이전의 경험사업과는 많은 차이가 있었다. 개성공업지구는 개성공업지구법, 하위 규정, 남북 간 합의서 등으로 입주기업에 대해 제도적으로 보장한 상태에서 개발하였다. 개별적인 경험사업이 북한의 방문거부, 물자반출지연, 계약위반 등으로 인하여 지속성과 수익성 확보에 어려움을 겪는 사례가 많았으나, 개성공업지구는 여러 어려움에도 불구하고 사업이 지속성이 유지되었고, 입주기업 대부분은 수익성이 있었다. 무엇보다도 북한인력을 직접고용하고, 남측 관리자가 공장에 상주하면서 관리를 시행한 것은 개성공업지구가 최초였다. 금강산 관광시 북한인력을 고용하지 못하여 중국인 중 한국어 가능자를 선발하여 관광버스 운전기사 및 판매원 등으로 활용하였고, 이외의 많은 경험사업은 위탁가 공형태로서 북한 인력을 직접 고용한 사례는 없었던 것으로 알려져 있다.

개성공업지구 개발은, 사례이전에도 북한은 나진/선봉 경제특구, 신의주 경제 특구 개발등을 추진하였으나 성과를 거두지 못하였고, 개성공업지구가 북한지역에서 실현된 유일한 대규모 개발계획이기도 하다.

개성공업지구는 북한경제에 상당한 기여를 하였다. 2014년 개성공업지구의 생산액은 북한 GNI(국민총소득)의 1.5%에 달하여, 개성공단 1단계의 40%만 운영된 상태에서 이룬 성과인 것을 고려하면, 1단계 규모 산업단지 3개를 개발하는 경우 북한

GNP의 10% 이상에 기여할 가능성이 있다고 생각한다. 또한 개성공업지구의 2014 생산액은 북한 총 교역액의 23.5%를 차지하고 있기도 하다.

개성공업지구는 북한의 시장경제운영방식의 학습과 사회변화에도 기여한 것으로 생각된다. 개성시의 경우 주민의 영양상태, 옷차림 등의 변화, 건물이 증가하고 개보수가 이루어지는 등 도시의 풍경이 변하는 것을 볼수가 있었고, 차량 증가도 볼수 있었다. 국내경제 측면에서는 한계 중소기업의 활로로서의 가능성을 보여주었으며, 남북간장 완화에도 기여하였다고 생각한다.

개성공업지구 개발 사업은 개발 및 건설측면에서도 그간 남북건설협력과는 다른 성과를 거두었다.

개발 측면에서 개발계획수립은 남측이 일방적으로 수립한 것이 아니고 2001년 이후 8차에 걸쳐 북측과 협의를 통하여 확정하였다.

이 과정에서 서구식 도시계획 방법을 북한에 일정부분 전수한 효과가 있었다고 생각된다. 북한은 토지의 사유화를 인정하지 않고 있어, 사유토지의 사용용도를 제한하는 토지 이용계획이나 분양방법등에 대한 이해가 부족하였으나 개발계획 협의과

정을 통하여 제한적이지만 서구식 도시계획제도를 이해하는 계기가 되었다고 생각된다.

중국은 1978년부터 개혁개방을 추진하였으며, 1985년 심천특구의 도시기본계획 수립을 위하여 외국 전문가를 초빙하여 서구식 도시계획제도를 도입하였다. 1989년에는 도시계획법개정을 통하여 전국적으로 서구식 도시계획제도를 적용하였다. 중국의 경제특구와 개발구 개발의 성공 요인 중 계획적인 개발 추진이 중요한 요인 중 하나였다. 이러한 측면에서 개성공업지구 개발계획 수립과정에서 북측에 도시계획제도를 전수한 것은 중요한 성과였다고 생각된다.

건설측면에서는 개성공업지구 개발이전에는 건설사업시 건설 자재를 남측에서 제공하고 북측이 시공을 하되, 북측이 기술이 부족한 경우 남측 기술자가 기초지도를 하는 형태가 대부분이었다.

경수로 지원사업(KEDO)시 북측근로자를 일부 고용하였으나 임금문제로 주로 우즈베키스탄 근로자를 고용하였으며, 금강산 관광사업 시에도 북측 근로자를 고용할 수 없었다. 그러나 개성공업지구에서는 남측 건설사가 북한 근로자를 직접 고용하여 시설물을 건설하였다. 북한근로자를 직접 고용함으로써 근로자

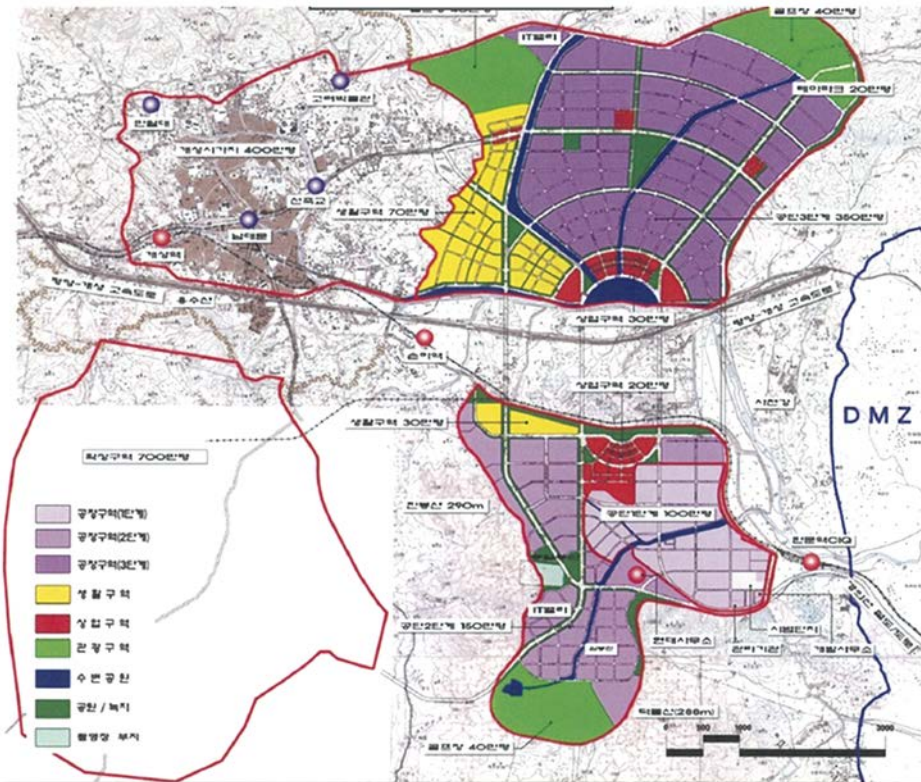


그림 1. 개성공업지구 개발총계획 제 8차안

의 기능도 향상과 생산성이 증가하여, 다른 건설협력사업보다 공사비를 절감하는 효과가 있었다. 그리고 일부 공사는 북한 건설사에 하도급 계약을 통하여 수행하기로 하였다.

이러한 북한근로자의 직접고용과 북한 건설사의 활용경험은 향후 북한개발시에도 적용이 가능할 것으로 생각된다.

개성공업지구의 사업적 측면과 개발측면의 성과를 거둘 수 있었던 성공요인은 다른 경험사업과 차별되는 몇 가지 요인이 있었다.

우선 개성공업지구 개발사업은 남·북 당국간 합의에 의하여 진행되었다는 것이다. 개성공업지구 개발은 2000년 6.15 정상회담시 공동선언에 개성공업지구 개발이 포함되었으며, 후속 장관급 회담과 실무회담을 통하여 남북당국간 합의에 의하여 개발이 추진되었다.

개성공업지구 개발을 법적·제도적으로 보장한 것도 성공요인 중 하나였다. 북한은 2002년 개성공업지구 개발을 위하여 개성공업지구법과 하위규정을 제정하였으며, 남측도 개발지원을 위하여 2006년 개성공업지구 지원법을 제정하여 개발의 안정성을 확보하였다.

또한 개성공업지구는 개발 전 개발계획을 수립하고, 국내 수준의 기반시설을 건립하였으며, 일부 기반시설은 공공자금을 투입한 것도 개발을 안정적으로 추진하게 한 요인이었다.

마지막으로, 개성공업지구의 운영을 남측인원으로 구성된 관리위원회가 담당한 것도 중요한 부분이었다. 남측인원이 관리를 담당함으로써, 북측의 무리한 요구도 협의를 통하여 대응 및 효율적 관리가 가능하였다.

### 3.2 개성공업지구개발의 한계

개성공업지구는 상당한 성과를 거두었지만 한계도 있었다.

개성공업지구는 2004년 첫 제품 생산 후 12년간 운영되었으나, 2016년 2월 전면 중단되었다. 그간 개성공업지구는 남북관계에 따른 어려움에도 불구하고 운영되었으나 외부요인에서 자유로울 수 없었던 한계가 있었다.

고용인력 확보차원에서 많은 어려움이 있었다. 당초 개성시의 인구는 30만으로 알려져 있었으나 출퇴근이 가능한 지역의 인구는 알려진 것보다 훨씬 적은 수준이었으므로, 인력확보가 중요한 문제였다. 이러한 문제는 개발계획 수립시 충분한 현지조사의 어려움이 있었고, 북한의 인구이동의 제약에 따른 것이었다. 이에 대한 대책으로 2007년부터 출퇴근도로 개설과 근로자용 기숙사 건립 등을 추진하였으나 남북관계의 악화로 보류되었다.

개발계획에서도 보완이 필요한 부분이 있다. 개발계획 수립시 운영을 담당하는 관리위원회가 구성되지 않았으므로 운영계획이 개발계획에 반영되지 않아 공공시설과 교통수단 운영에 어려움이 발생하기도 하였다. 또한 일정 지역의 개발은 단순히 개발지역만이 아닌 주변지역에도 영향을 미치며, 주변의 발전이 병행되어야, 개발의 지속성을 확보할 수 있으나 개성공업지구 개발시 주변지역 개발 방안은 마련되지 않았다. 따라서 개발계획에 주변 지역개발을 병행하는 계획을 고려할 필요가 있다고 생각된다.

## 4. 북한개발전략

지난 10여년간 남북교류는 침체상태에 있었으며 2016년 이후에는 완전 중단 상태에 이르렀으나, 최근 남북정상회담, 북미 정상회담 이후 남북교류재개에 대한 기대가 커지고 있으며, 특히 건설 및 개발 수요가 크게 증가할 것으로 예상된다. 최근 국토부는 북한의 도로·철도 등 건설을 위하여 60조원이 필요할 것이라고 추정 하였으며, 북한이 2013년부터 추진하고 있는 경제개발구 개발에 참여하는 경우 북한 개발을 위한 건설시장의 규모는 상당할 것으로 예상된다.

그러나 국제제재 완화 혹은 해제에 따라 북한개발이 본격화 되는 경우 주변국들과 개발 주도권 확보를 위한 치열한 경쟁이 예상된다.

중국은 2010년 남북경협 중단 후 남한의 교역 대부분을 대체하였으며, 2012년부터는 나선 경제특구와 황금평-위화도 경제특구 공동개발에 합의하기로 하였다. 또한 중국은 2010년 이후 경제규모가 세계 2위이며 대규모 인프라 및 경제특구개발 경험도 풍부하므로 북한개발시 남한의 가장 강력한 경쟁자가 될 것으로 예상된다.

싱가포르의 쑤저우 공업원구를 중국과 공동개발 하였고 이후 중국에 10여개 이상의 산업단지를 개발하였으며, 베트남에서도 7개의 산업단지를 개발하는 등 해외 산업단지 개발에 많은 경험이 있고 테마섹과 JTC 등 대규모 펀드를 운영하고 있는 국가이다. 싱가포르는 2010년부터 조선익스체인지라는 NGO단체를 통하여 북한인력에 대한 교육을 시행하고 있으며 특히 북한의 건축가에 대한 교육을 시행하고 있기도 하다. 또한 북한은 싱가포르의 개발 방식에 대한 관심이 큰 것으로 알려져 있다.

러시아도 2000년대 중반부터 나진-하산 프로젝트와 PNG연결사업을 추진하고 있다. 그러므로 대규모 북한의 건설시장에 대해 남한기업이 주도권을 확보하기 위한 대응방안을 마련할

표 3. 싱가포르의 쑤저우 공업원구 개발 시 지식전수프로그램

분 류	내 용	비 고
1단계 도시계획과 관리 투자자유지	1. 도시계획과 관리 2. 인프라 시설의 개발과 관리 3. 토지개발 및 건설 4. 생산요소의 효율적 사용 5. 정보시스템의 설치, 투자자 유치 6. 여행산업 육성	싱가포르 국가경쟁력 주요 요소
2단계 시장경제관리	1. 싱가포르의 기업 경영시스템 2. 법인대출 및 은행대출 리스크 관리 3. 사회주의 시장에 적합한 신노동관리제도 4. 비정부기관에 의해 공급되는 선진적인 서비스 시스템 도입 5. 높은 수준의 연구개발센터 설립 6. 시군 건설표준 개선 7. 공개채용, 공정경쟁, 인력선발, 합리적 직무순환, 인력의 최적이용 8. 과세 및 금융시스템의 개혁	
3단계	입법, 행정, 법집행, 청렴한 정부, 부패적결 / 문화, 교육 등	

필요가 있다.

우리정부는 북한경제개발을 위하여 신한반도경제구상을 추진 중이다. 그러나 신한반도경제구상은 남한의 구상이므로, 남북간의 교류 본격화 시 북한과 협의를 통하여 북한이 원하는 개발방향을 반영하여 북한국토개발 계획을 수립할 필요가 있다. 이를 통하여 북한개발의 동반자 지위를 확보하고 남한이 북한 개발에 주도적으로 참여가 가능하다고 생각된다.

또한 국제적 경쟁과열, 난개발, 중복투자 방지를 위하여 북한 개발에 대한 국제적 협력방안 마련도 필요하다.

중국과 베트남은 경제특구와 산업구 개발을 통하여 경제성장에 성공하였으므로 북한도 경제발전을 위하여 외자유치를 통한 경제특구와 개발구 개발을 중점적으로 추진할 것으로 예상된다.

북한은 1991년 나진-선봉 경제특구부터 경제특구 및 개발구 개발을 추진하였으나, 실현된 경제특구는 개성공업지구가 유일하다. 또한 비록 현재는 중단된 상태이지만 남한인정에서도 성공적인 경제협력사례이므로, 향후 북한 경제특구 및 개발구 개발 시 개성공업지구 경험을 활용할 필요가 있다고 생각한다.

덧붙여 북한개발은 단순히 외부투자에 의하여만 성공하는 것이 아니고, 북한의 발전을 위한 합리적 시스템을 구축할 필요가 있으므로 국내의 개발경험을 전수할 수 있는 프로그램의 운영이 필요하다고 생각된다. 특히 북한은 사회주의 국가이므로 개발을 위해서는 사유재산에 기초한 세금, 토지, 노동, 도시계획, 건축 인허가 등 제도 마련이 필요하다. 우리는 이미 북한이 개성공업지구법 제정 시 지원을 한 사례가 있으므로 남북관계 개선 시 지식전수 프로그램 운영은 가능하다고 생각한다.

싱가포르가 쑤저우 공업원구개발시 체계적인 지식전수 프로그램을 운영하여, 성공적으로 개발을 한 사례도 있으므로 적극적으로 이 프로그램 운영을 추진할 필요가 있다고 생각한다.

### III. 결론

최근 남북관계 개선에 따라 남북경협재개와 이에 따른 북한 개발에 대한 기대가 증가하고 있다. 남북교류 재개 시 북한개발에 따른 대규모 건설시장이 열릴 것으로 예상되나, 주변국과의 경쟁도 불가피한 측면이 있다.

이러한 어려움을 극복하고, 북한개발에 주도권을 확보하기 위해서는 국가 차원에서 북한과 협의를 통하여 북한 개발계획을 공동수립하고 국제협력시스템을 구축하는 것이 필요하다고 생각된다.

그리고 북한의 폐쇄적인 시스템과 최근 남북관계의 어려움 등으로 기술 분야에서 북한에 대한 현황파악이 부족하므로 북한과의 교류를 통하여 각 분야별로 북한에 대한 이해를 증진할 필요가 있다.

또한 분야별 남북 교류시 인력양성 추진도 필요하다.

남북교류는 1990년부터 시작하여 30여년 이상 진행되었으며 많은 사례가 있으므로 북한개발의 성공적 수행을 위해서는 그동안 남북교류의 성공과 실패사례를 분석하고 경험을 활용할 필요가 있다고 생각된다.